Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu
dnia 16 maja 2024 r.

Uchwała Nr 11/594/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 15 maja 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXXI/414/2024 Rady Gminy Mycielin z dnia 23 kwietnia 2024 r. poboru podatków od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz określenia inkasentów tych podatków i wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Mycielin, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym, postanowiła w sprawie zarządzenia poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 maja 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią oraz przedłożonymi dokumentami oraz wyjaśnieniami Wójta Gminy Mycielin z dnia 9 maja 2024 r. ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333, z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.) rada gminy może zarządzić pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób

fizycznych, podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków i określać wynagrodzenie za inkaso.

Rada Gminy Mycielin skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych przepisów prawa i przedmiotową uchwałą zarządziła na terenie Gminy pobór podatków od osób fizycznych: od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa (§ 1 uchwały), ustaliła imienny wykaz inkasentów wraz z określeniem sołectwa jako terenu działania inkasenta, zgodnie z załącznikiem do uchwały (§ 2), ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 3 uchwały).

Z załącznika do uchwały pn. „Wykaz imienny inkasentów do poboru podatków z terenu Gminy Mycielin" wynika, że na inkasentów wyznaczeni zostali m.in.: p. Dariusz Grzymski (na terenie sołectwa Bogusławice), p. Renata Siwek (na terenie sołectwa Danowiec), p. Roman Wawrzyniak (na terenie sołectwa Kościelec – Kolonia), p. Dorota Hynas (na terenie sołectwa Korzeniew), p. Grzegorz Praselski (na terenie sołectwa Przyranie), p. Zbigniew Brajer (na terenie sołectwa Słuszków), którzy są jednocześnie radnymi Rady Gminy Mycielin.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Jednostka doręczyła wyciąg z protokołu Nr LXXI/2024 z posiedzenia Sesji Rady Gminy Mycielin z dnia 23 kwietnia 2024 r. oraz imienną listę głosowania na sesji nr LXXI z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Z wyciągu z protokołu sesji Rady Gminy Mycielin, która odbyła się w dniu 23 kwietnia 2024 r. oraz dokumentu prezentującego wyniki głosowania nad uchwałą w sprawie poboru podatków od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz określenia inkasentów tych podatków i wysokości wynagrodzenia za inkaso wynika, że ww. radni uczestniczyli w sesji Rady Gminy Mycielin w dniu 23 kwietnia 2024 r. i brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – wstrzymali się od głosu.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą brało udział 14 radnych, za podjęciem uchwały opowiedziało się 8 radnych, nikt nie był przeciw, 6 radnych wstrzymało się od głosowania.

Wójt Gminy Mycielin w wyjaśnieniach przesłanych w dniu 9 maja 2024 r. (wyjaśnienia zawierają datę "10.05.2024 r." tj. późniejszą niż data wpływu do tut. Izby) wskazał, co następuje:

"(...). System do głosowania umożliwia oddanie przez radnych na sesji stacjonarnej głosu w postaci: „za", „przeciw" lub „wstrzymał się". W momencie przeprowadzania głosowania obecni radni są zobligowani do wybrania jednej z opcji, w celu dokonania podsumowania i zakończenia głosowania przez wykorzystywany w tym celu system informatyczny. Każdy radny obecny na sesji musi zareagować na tablecie, aby Przewodniczący Rady mógł ogłosić zakończenie głosowania, wobec czego musi nacisnąć jedną z trzech możliwych opcji, tj. „za", „przeciw" lub „wstrzymał się". Przy czym „wstrzymanie się" od głosu oznacza obecność radnego na sesji, ale brak oddanego głosu „za" lub „przeciw" przyjęcia uchwały.

Wyłączenie tabletu na czas głosowania, oznaczałoby nieobecność radnego, natomiast na sesji Rady Gminy w dniu 23 kwietnia 2024 roku, gdzie była omawiana uchwała Nr LXXI/414/2024 był nieobecny jeden radny (14/15), którego tablet był wyłączony. Na „liście imiennej" wyników do głosowania nie pojawił się w pozycji „brak głosu".

Program przewidział opcję „brak głosu" dostępną tylko w sytuacji głosowania zdalnego, w przypadku braku możliwości połączenia internetowego z systemem, np. przy obradach zdalnych.

Wobec czego, ze względu na właściwości stosowanego systemu informatycznego, obecny na sesji radny musiał skorzystać z systemu głosowania, przy czym dla poprawnego zakończenia głosowania "wstrzymał się" od udzielenia głosu, co w przedmiotowej sytuacji nie skutkowało uchybieniem, prowadzącym do istotnego naruszenia prawa.".

Kolegium Izby wskazuje, że art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.

Kolegium Izby podziela ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w cytowanym przepisie, które wskazuje na osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizowania kwestii wyników głosowania i rozważania, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorycznym stwierdzeniem, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13, wyrok NSA z 5 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Gl 1069/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 1229/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 212/1).

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym wobec kategorycznej treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym udział radnego w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r. sygn. akt III FSK 3940/21; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3086/18; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2006/11; wyrok NSA z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21).

Przepis 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. Ex lege zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział

w głosowaniu (wyrok NSA z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 60/21). Udział w głosowaniu radnego to prawna możliwość wyrażenia woli. Oddanie głosu przez radnego jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W związku z tym członkowie rady mogą w każdej sprawie głosować nie tylko „za" lub „przeciw", ale także mogą wyrazić swoją wolę przez „wstrzymanie się od głosu".

W ocenie Kolegium Izby, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie zawsze stanowił istotne naruszenie prawa.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem, któremu przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, w uzasadnieniu którego wskazał, że "*głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym*".

Zatem przy podejmowaniu przez Radę Gminy Mycielin przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

Za stwierdzeniem nieważności badanej uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – w głosowaniu brali udział radni p. Dariusz Grzymski, p. Renata Siwek, p. Roman Wawrzyniak, p. Dorota Hynas, p. Grzegorz Praselski, p. Zbigniew Brajer – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.